

# طراحی شاخصها و نظام ارزیابی عملکرد شهرداری تهران

سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات  
شهرداری تهران

سرشناسه: اسلام؛ علی اکبر

عنوان و نام پدیدآور: طراحی شاخصها و نظام ارزیابی عملکرد شهرداری تهران / تألیف علی اکبر اسلام

مشخصات نشر: تهران: سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران: ۱۳۸۸

مشخصات ظاهری: ۴۶۰ ص: جدول

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۷۹۴۳-۹۵-۶

وضعیت فهرست نویسی: فیا

موضوع: شهرداری تهران - ارزیابی - روش شناسی

شناسه افزوده: سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران

رده بندی کنگره: ۱۳۸۸: ط ۵ الف / ۸۷۸: ج

رده بندی دیویی: ۳۵۲/۱۶

شماره کتابشناسی ملی: ۱۷۲-۱۹۸۰

## انتشارات سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران

تهران - خیابان موحّد دانش (آقدسیه) نبش مفاطع ندیعی شماره ۶

صندوق پستی ۵۹۷-۱۹۵۷۵    تلفن ۲۲۲۹۶۹۶۹    نمابر ۲۲۲۹۵۸۹

نام کتاب: طراحی شاخصها و نظام ارزیابی عملکرد شهرداری تهران

تألیف: سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران

طراح جلد: روابط عمومی سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات

ناشر: انتشارات سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران

شمارگان: ۱۰۰۰

نوبت چاپ: اول، بهار ۱۳۸۹

قیمت: ۷۵۰۰۰ ریال

چاپ و صحافی: شرکت ایران چاپ

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۷۹۴۳-۹۵-۶

کلیه حقوق چاپ برای انتشارات سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران محفوظ است.

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| پیش‌گفتار.....                                                                              | ۱   |
| مقدمه.....                                                                                  | ۵   |
| فصل اول: شناخت شهرداری تهران و ارائه مبانی نظری.....                                        | ۸   |
| پیشینه مطالعات، گزارشها و مستندات در شهرداری تهران.....                                     | ۹   |
| مبانی نظری.....                                                                             | ۱۵  |
| تعریف واژه ها و اصطلاحات.....                                                               | ۱۵  |
| مفهوم شهر، شهرداری و سیستم های شهری.....                                                    | ۱۶  |
| تعریف و تبیین شاخصها و جایگاه آن در نظام ارزیابی عملکرد.....                                | ۱۸  |
| منابع استخراج شاخصهای شهری.....                                                             | ۲۴  |
| انواع اصلی شاخصها.....                                                                      | ۲۴  |
| ابعاد و سطوح تنظیم شاخصها.....                                                              | ۲۵  |
| روشهای تدوین شاخص و ارزیابی عملکرد.....                                                     | ۲۷  |
| تغییرات جدید در نمودار سازمانی و اجزای تشکیل دهنده آن.....                                  | ۳۵  |
| برنامه جدید ۵ ساله شهرداری تهران.....                                                       | ۴۲  |
| تعیین و استخراج برنامه ها، اهداف، سیاستها و راهبردهای شهرداری تهران.....                    | ۴۴  |
| برنامه ها و طرح ها در سطح کلان و راهبردی شهرداری.....                                       | ۴۴  |
| برنامه ها و طرح ها در سطح عملیاتی شهرداری.....                                              | ۴۶  |
| اهداف، سیاستها و راهبردها بر مبنای برنامه پنج ساله شهرداری تهران.....                       | ۴۸  |
| ایجاد تعدیل و آماده کردن مدل و تعریف عوامل، عناصر، متغیرها و روابط بین آنها.....            | ۸۳  |
| فصل دوم: طراحی و استخراج شاخصها و تبیین مدل منتخب در نظام ارزیابی عملکرد شهرداری تهران..... | ۹۱  |
| مفاهیم و زمینه های اصلی ساخت شاخص براساس برنامه.....                                        | ۹۳  |
| تعیین گروه شاخصها و طبقه بندی معیارها بر مبنای مدل توصیفی و توسعه داده شده.....             | ۱۰۱ |
| تبیین مدل و ارائه شاخصها در قالب ابزارها و نمودارهای روش کارت امتیازی متوازن.....           | ۱۰۱ |
| ارائه انواع شاخصها و معیارهای طراحی شده برحسب منظرهای ۴ گانه روش کارت امتیازی متوازن.....   | ۱۱۰ |
| استخراج شاخصها و زیرمعیارها برحسب طبقه بندی فصول ۱۵ گانه برنامه ۵ ساله.....                 | ۱۱۸ |
| تعیین ارتباط فصول برنامه ۵ ساله با حوزه های عملکردی و زیرمجموعه های شهرداری تهران.....      | ۱۱۸ |
| طراحی و توسعه شاخصها به تفکیک فصول ۱۵ گانه شهرداری تهران.....                               | ۱۲۶ |
| تعیین وزن ها و میانگین موزون معیارها در هر طبقه معیار.....                                  | ۱۶۰ |
| روش اول امتیازدهی و وزن دهی به شاخصها یا معیارها در نظام ارزیابی عملکرد شهرداری تهران.....  | ۱۶۰ |
| روش دوم امتیازدهی و وزن دهی به شاخصها یا معیارها در نظام ارزیابی عملکرد شهرداری تهران.....  | ۱۶۲ |
| روش سوم امتیازدهی و وزن دهی به شاخصها و معیارها در نظام ارزیابی عملکرد شهرداری تهران.....   | ۱۶۷ |

|     |                                                                      |
|-----|----------------------------------------------------------------------|
| ۱۷۰ | فصل سوم: طراحی و تکمیل فرم شناسنامه ساخصها                           |
| ۱۷۲ | طراحی فرم شناسنامه ساخصها                                            |
| ۱۷۳ | تکمیل و تنظیم محتوای فرم شناسنامه ساخصها                             |
| ۱۷۳ | شناسنامه ساخصها برحسب منظرهای چهارگانه                               |
| ۲۲۹ | شناسنامه ساخصها برحسب فصل های ۱۵ گانه برنامه استراتژیک شهرداری تهران |
| ۴۵۷ | پیشنهادهای برای انجام مطالعات و تحقیقات بستر در شهرداری تهران        |
| ۴۵۸ | فهرست منابع و مآخذ                                                   |

## پیش‌گفتار

سازمانها به مثابه سیستم‌های زنده و پویا همواره باید چگونگی عملکرد خود را با شیوه‌های مختلف به صورت جامع و با دقت و صحت ارزیابی نموده و اثرات عملکرد خود را مورد سنجش قرار دهند. فعالیت‌های سازمان دارای مجموعه‌ای از اثرات مختلف در محیط داخل و محیط بیرون سازمان است که تعیین‌کننده میزان موفقیت آن در تحقق چشم‌انداز و مأموریت و حصول به اهداف هستند. تعیین چگونگی و کم و کیف نیل به این موارد برای دستیابی به اهداف توسعه و بهبود سازمانی، با "طراحی" و "اجرای" "نظام تدوین شاخص و ارزیابی عملکرد" امکان‌پذیر است.

تدوین شاخصها، اگرچه مرحله و فعالیتی مهم در نظام ارزیابی عملکرد است؛ اما همه آن نیست. مراحل و فعالیت‌های یک نظام ارزیابی عملکرد عبارتند از:

- تعیین نتایج مورد انتظار (هدف‌ها، برنامه‌ها و بایدها)
  - تعریف و طراحی شاخصها
  - تعیین استانداردها یا الگوهای مطلوب و مبنا و سطح مقایسه
  - تعیین نظام و روش جمع‌آوری اطلاعات
  - اندازه‌گیری عملکرد، ارزیابی و تحلیل اطلاعات شاخصها و ارائه پیشنهادها
- از این نظر، مطالعه و بررسی حاضر، چهار مورد اول نظام ارزیابی عملکرد به ویژه تعریف و طراحی شاخصها را تحت پوشش قرار می‌دهد. از دیدگاه دیگر، نظام اندازه‌گیری عملکرد مراحل الف- پیش از طراحی، ب- طراحی، ج- پیاده‌سازی و اجرای نظام، د- ارزیابی و نظارت بر اجرای نظام، و ه- در نهایت نگهداری و به‌روزرسانی سیستم را دربر می‌گیرد. از این نظر نیز، بررسی اخیر، دو مرحله اول را دربر می‌گیرد. عموماً اهداف عمده طراحی و استقرار یک سیستم نظارت و ارزیابی عملکرد در سازمان، نظام‌مند و هوشمندسازی ارزیابی عملکردها، افزایش کارایی و بهره‌وری عملکردها، توسعه کمی و کیفی محصولات و خدمات و افزایش رضایت‌مندی مخاطبین و ذینفعان به شمار می‌رود.

مطالعات و بررسی‌ها برای ارزیابی وضعیت و چگونگی عملکرد با استفاده از شاخصها و مدل‌ها یا الگوهای نظام‌مند و ساخت‌یافته، در شهرداری تهران، پیشینه طولانی ندارد. اگرچه به‌طور سنتی و در گزارشهای معمول و متداول شهرداری تهران، آمارها و اطلاعات و نیز اقلام شاخصهای موردنیاز، ارائه می‌شده است. می‌توان گفت تا چند سال اخیر، برنامه و نظام اجرایی توسعه هماهنگ و سازوکارهای علمی برای انجام مقوله اساسی ارزیابی عملکرد و طراحی سیستم‌ها و شاخصهای مربوطه وجود نداشت و اساساً بدان توجه نمی‌شد.

با اهتمام به این زمینه‌ها و اهداف، زیرمجموعه‌های شهرداری تهران و به ویژه "سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات" در چند سال اخیر، پروژه‌های مطالعاتی چندی در این خصوص انجام داده‌اند. مطالعه اخیر در سال ۱۳۸۷ با عنوان بازنگری مطالعات تدوین شاخصها و نظام ارزیابی عملکرد شهرداری تهران، با هدایت این

سازمان و با برون سپاری انجام شده است. با توجه به اهمیت و محتوای آن، سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات، خلاصه این مطالعه را به صورت کتاب پیش رو، برای استفاده علاقمندان چاپ و انتشار داده است. در این پروژه، ارزیابی عملکرد و طراحی شاخصها با توجه به "برنامه نوین پنج ساله شهرداری تهران" و با تمرکز بر بخشها (شامل معاونتها، مناطق، سازمانها، شرکتها، مراکز، ادارات و دفاتر) و سطح کلی سازمان شهرداری تهران، صورت گرفته است. ۱ در برنامه استراتژیک مذکور، به "نظارت و ارزیابی" توجه ویژه شده و بخش پنجم آن به این امر اختصاص یافته است. با عنایت به دغدغه مقامات شهرداری تهران به تصویب و مبنای اجرایی شدن اقدامات و فعالیتهای پنج ساله آن، این برنامه پایه و بنیان بازنگری در پروژه مطالعات تدوین شاخصها و نظام ارزیابی عملکرد در شهرداری تهران قرار گرفته است. این برنامه، در شش بخش، برنامه‌ها و الزامات شهر و شهرداری تهران، و چشم انداز، اهداف، و راهبردها را در حوزه های ستادی و مناطق ۲۲ گانه و به دو صورت راهبردی و عملیاتی توصیف و تبیین می‌کند. بخشهای این برنامه با عناوین زیر تنظیم گردیده است:

- بخش اول: برنامه راهبردی شهر تهران
- بخش دوم: برنامه راهبردی و الزامات حوزه ستادی شهرداری (شامل ۱۵ فصل)
- بخش سوم: برنامه های راهبردی مناطق ۲۲ گانه
- بخش چهارم: عملیات اجرایی مناطق ۲۲ گانه
- بخش پنجم: نظارت و ارزیابی
- بخش ششم: جداول اهداف کمی و منابع - مصارف

هم چنین، با استناد به روش کارت امتیازی متوازن (BSC) به عنوان شیوه و نظام نوین ارزیابی عملکرد و طراحی شاخصها، برخی ابزارها و فرم های این روش و نیز معیارهای مربوطه در قالب منظرهای چهارگانه (مالی - شهروندان و ذینفعان، فرآیندهای داخلی، و یادگیری و رشد) در سطح شهرداری تهران بررسی و تکمیل گردیده اند. افزون بر این، شاخصها در سطوح مختلف عملیات و بخشها و زیربخشهای شهرداری تهران و برحسب فصول ۱۵ گانه برنامه استراتژیک پنج ساله سازمان، هر یک به تفکیک، تعیین و مشخص شده اند. با اتکاء به این شاخصها و براساس فرم طراحی شده، اقلام و موارد شناسنامه شاخصها برای هر شاخص، جداگانه تکمیل و ارائه شده است. ضمن اینکه فرم ها و روشهای وزن دهی، امتیازدهی و محاسبات مربوط به اندازه گیری عملکرد شاخصها در مجموعه شهرداری تهران به طور کامل طرح ریزی و مطرح گردیده است.

به طور خلاصه، ساختار این کتاب و مطالعه، از سه فاز یا بخش اصلی تشکیل می شود:

بخش ۱- شناخت سازمانی و ارائه مبانی نظری

۱- باید توجه داشت که، نظام ارزیابی عملکرد علاوه بر اینها، سطوح کارکنان، مدیریت و برنامه ها را بوسیله می دهد که پرداختن به آنها در دایره این مطالعه نمی گنجد.

که در آن، پیشینه طرح، مبانی نظری، تعیین و استخراج برنامه ها، اهداف، سیاستها و استراتژی ها در سطوح کلان و عملیاتی شهرداری تهران را شامل می شود.

بخش ۲- طراحی و استخراج شاخصها با توجه به مدل منتخب و مطالعات مرحله اول این فاز شامل زمینه های کلی ساخت شاخص براساس اهداف و راهبردهای سطح شهر و شهرداری تهران، ایجاد تعدیل و آماده کردن مدل و تعریف عوامل، عناصر، متغیرها و روابط بین آنها، تعیین گروه شاخصها و طبقه بندی معیارها برپایه مدل توصیفی و توسعه یافته، استخراج شاخصهای فرعی (زیرمعیارها) برحسب طبقه بندی آنها، تعیین وزن ها و میانگین موزون معیارها در هر طبقه معیار برای محاسبه امتیازات شاخصها در نظام ارزیابی عملکرد شهرداری تهران می باشد.

بخش ۳- تکمیل شناسنامه شاخصها با توجه به مدل و شاخصهای طراحی شده این مرحله دربرگیرنده طراحی فرم شناسنامه شاخصها، تکمیل و تنظیم محتوای فرم شناسنامه شاخصها در هر طبقه معیار در زیرمجموعه های شهرداری تهران، تهیه و آماده کردن بسته اندازه گیری و ارزیابی شاخصها برای اجرا و پیاده سازی نظام مربوطه توسط شهرداری تهران می باشد. موضوعاتی نیز برای بررسی و مطالعات بیشتر در این خصوص، پیشنهاد شده است.

خلاصه اینکه، معیارها و شاخصهای ارزیابی عملکرد تدوین شده در طول سالهای اجرای برنامه استراتژیک شهرداری تهران، مبنای سنجش و معیار مقایسه یکسان و متحد الشکل در قالب نظامی را فراهم می کند که با استفاده از آن می توان به اهداف بهبود و افزایش ظرفیتهای و توانمندی های اداره و مدیریت شهر و شهرداری تهران در معاونتها، سازمانها، شرکتهای، مناطق ۲۲ گانه شهرداری و سایر حوزه های ستادی و صفی دست یافت. سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران بر این اعتقاد است که طراحی و پیاده سازی کامل نظام ارزیابی عملکرد در حوزه های مختلف و در کل مجموعه سازمان، کاری بس مهم و اولویت دار، و البته تلاشی چالشی و با فراز و نشیب است.

در اینجا شایسته است از مجموعه همکاران و تلاشگران در اداره آمار و مهندسی اطلاعات که در قالب گزارش مطالعاتی، زمینه های چاپ و انتشار این مجموعه گرانقدر را تهیه و تدارک دیده اند، تقدیر و تشکر نموده و امید دارد که تصمیم گیران و برنامه ریزان شهری را بیش از پیش به اهتمام به این مقوله و به کارگیری نتایج آن در بهبود و ارتقای عملکردهای مرتبط با شهرداری تهران ترغیب و تشویق نماید.

و من الله التوفیق

علی اصغر قائمی

رئیس سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران

## مقدمه

سیر توسعه و تکامل سازمانها با تکامل خواسته‌ها، نیازها و علایق آدمیان همزاد بوده و ملازمت داشته است. سازمانها اگرچه ایفا‌کننده نقشها، ماموریتها و رویکردهای مختلفی در طول زمان در جامعه بوده و هستند، ولی کارکرد آنها در دوره معاصر بسیار گسترده‌تر شده و انتظارات جامعه نسبت به آنها دائماً رو به افزایش است. به نحوی که عصر حاضر را می‌توان عصر حاکمیت سازمانها به منظور تامین نیازهای بشری در ابعاد مختلف قلمداد کرد. توجه به خواسته‌ها، علایق، هنجارها و انتظارات جامعه از جمله اهدافی است که علاوه بر اهداف فنی و اقتصادی از سازمانها انتظار می‌رود و توفیق در این امر نیز محتاج برقراری ارتباط تنگاتنگ و مستمر با جامعه به منظور کسب بازخورد از فعالیتهای خود می‌باشد. برقراری ارتباطی مؤثر با جامعه به منظور آگاهی از میزان مطلوبیت فعالیتهای، به ویژه در محیطهای پیچیده و پویا، نیازمند به وجود نظام ارزیابی عملکرد است. نبود نظام ارزیابی و هدایت و ارشاد در سیستم یا سازمان به معنی عدم برقراری ارتباط با محیط درونی و بیرونی است و پیامد آن نیز چیزی جز کهنوت و به بیراهه رفتن سازمان یا سیستم نخواهد بود. بنابراین، بین ارزیابی و هدایت و تنظیم بهینه سیستم یا سازمان، با بقاء حیات و حتی پیشرفت و تکامل آن رابطه مستقیمی وجود دارد.

به این ترتیب، امروزه در کلیه سازمانها، ارزیابی عملکرد در سربلندی اقدامات و فعالیتهای قرار گرفته است. بدون شک زمانی مدیریت در تعهد به وظایف، اهداف و مسئولیت‌های خود موفق خواهد بود که جریان امور را به طور مستمر و به شکلی عملی و علمی مورد ارزیابی قرار دهد.

استقرار نظام ارزیابی عملکرد برای سازمانها، باعث می‌شود که تمامی فرایندها، تحت کنترل قرار گیرند و در نهایت محصول یا خدمتی با کیفیت بالا، تهیه و ارائه گردد و سازمان با مدنظر قرار دادن خواسته‌ها و انتظارات ارباب رجوع و سایر ذینفعان، زمینه تعالی خود را فراهم آورد. در واقع یکی از عوامل عمده نارسایی در نظام اداری-مدیریتی سازمانها، فقدان شاخصها و معیارهای ارزیابی عملکرد در وجوه مختلف است. از این رو تدوین شاخصهای ارزیابی عملکرد و استقرار نظام ارزیابی عملکرد یکی از اساسی‌ترین امور هر سازمانی می‌باشد.

در این میان؛ سازمان شهرداری و مراکز زیرمجموعه آن به لحاظ ارائه خدمات متنوع و داشتن ارتباط مستقیم و محسوس با کل جامعه از جایگاه ویژه‌ای برخوردار می‌باشد. به همین جهت ارتقاء مستمر کیفی شاخصها، برنامه‌ها و فعالیتهای آنها نه تنها در کوتاه‌مدت، بلکه در بلندمدت می‌تواند آثار و تبعات بسیاری دربر داشته باشد. بنابراین انتظار می‌رود با تعیین و محاسبه شاخصها، انجام ارزیابی عملکرد در ستاد مرکزی و تمامی سازمانها، شرکتها و مناطق تابعه، به عنوان امری لازم و ضروری تجلی یابد و نتایج آن پایه و اساس تحول، تغییر و پیشرفت قرار گیرد. در این نظام ابتدا باید شاخصهای درست هر فعالیت، تعیین و تدوین گردند تا بتوان پس از پیاده‌سازی شاخصها به پایش مرتب و ارتقای مستمر سطح کیفی شاخصهای ارزیابی پرداخت.

انتظار می رود پس از تدوین و بررسی نقاط قوت و ضعف شاخصها، استقرار نظام ارزیابی عملکرد در تمامی سازمانها، شرکتها و مناطق تابعه به صورت امری ضروری و لازم عینیت یابد.

می توان گفت که در فرآیند برنامه ریزی و عملیات و فرآیندها، نظارت و ارزیابی، یکی از اجزای اصلی این فرآیند تلقی می شود. از طریق مکانیسم ارزیابی، مدیریت با آگاه شدن از شرایط محیطی، به یک مدیریت پویا، به روز و پاسخگو مبدل می شود که از ویژگی های آن، کارآمدی و اثربخشی است. به علاوه، با قلمداد شدن ارزیابی به عنوان یک روند فراگیری، مدیریت به یک مدیریت عقلانی که دارای راهبرد برنامه ریزی عقلانی است، مجهز می شود تا با نهادینه کردن ارزیابی و نظارت در سازمان، از طریق روشهای علمی به علل کاستی ها و انحرافات سازمان پی ببرد و بهبود عملکرد آینده را به عنوان یک راهبرد، پیشه خود سازد. به همین دلیل از نظارت و ارزیابی به عنوان ابزار مدیریتی برای برنامه ریزی بهینه و بهبود اجرای سیاست ها و طرح ها و فعالیتهای یاد می کنند. با این نگرش به ارزیابی، مدیریت همه ابعاد آن را به لحاظ موضوعی (زیست محیطی، اجتماعی و اقتصادی)، به لحاظ زمانی (ابتدایی، جاری و پایانی) و به لحاظ هدف و روش کار، مورد توجه قرار می دهد و تلاش می کند تا در فرآیند انجام ارزیابی، مشکلات پیش رو از جمله؛ انسانی، اداری، فنی و عملیاتی را از طریق فضا سازی و آموزش کارکنان، تأمین به موقع اعتبار و فراگیر کردن مشارکت و ... و با استفاده از آخرین شیوه ها و روشهای علمی ارزیابی که سازگار با واقعیت های جامعه یا سازمان باشد، برطرف نماید.

مجموعه شهرداری با توجه به چنین رویکردی نیازمند یک "نظام جامع ارزیابی عملکرد" در همه بخشها و مراکز زیرمجموعه برای تعیین نوع ارزیابی، حیطه و دامنه کار، معیارها، ضوابط و شاخصهای ارزیابی و چگونگی عمل به آنها برای نیل به اهداف می باشد. این سازمان با توجه به تعدد و تنوع اهداف که از طریق سازمانها، شرکتها، مراکز و حوزه های مختلفی اعمال و برآورده می شود، باید تمهیدات و سازوکاری را فراهم آورد تا این مهم را محقق سازد. اهداف شهرداری تهران از نتیجه عملکرد، برنامه ها و طرح های درون سازمانها و همچنین تعامل بین تمامی زیربخشها حاصل می شود. از اینرو در تدوین شاخصها و معیارهای ارزیابی عملکرد مراکز تابعه سازمان شهرداری، شاخص میزان و نحوه تعامل فیما بین نیز باید به صورت مؤثری در نظر گرفته شود.